

Problematik Pengaturan Pembatalan Peraturan Desa

Fathorrahman

Universitas Ibrahimy

aryawiraraja.45@gmail.com

Alamat: Jl. KHR. Syamsul Arifin No.1-2, Sukorejo, Sumberejo, Kec. Banyuputih,
Kabupaten Situbondo, Jawa Timur 68374

Abstrak. Peraturan Desa menurut Pasal 8 UU PPP dianggap sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dengan UU PPP sebelumnya yang menempatkan Perdes menjadi bagian dari Peraturan Daerah. Dengan diakuinya Perdes sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undang nasional, maka pembatalannya juga mengikuti rezim dari pembatalan perundang-undangan. Dalam rezim pembatalan yang ada, maka harus melalui instrumen peradilan, yakni melalui MK dan MA. Khusus Perdes karena posisinya berada di bawah UU, maka melalui lembaga MA. Akan tetapi, mekanismenya diatur berbeda dalam UU Desa. Metode yang digunakan adalah model penelitian yuridis-normatif. Dari penelitian ini, terdapat beberapa gambaran bahwa model pembatalan Perdes yang diatur dalam UU Desa masalah. Baik dari aspek model pengaturannya maupun dari aspek teori.

Kata kunci : Desa, Peraturan Desa, Pembatalan, dan Konstitusi

Abstract. Village Regulations according to Article 8 of the PPP Law are considered part of statutory regulations. This is in line with the previous PPP Law which placed Perdes as part of the Regional Regulations. With the recognition that Perdes are part of the national legal regulation system, the reversal also follows the regime of annulment of legislation. In the existing retaliation regime, it must go through judicial instruments, namely through the MK and MA. Particularly for village regulations, because their position is under the law, they go through the MA institution. However, the mechanism is regulated differently in the Village Law. The method used is the juridical-normative research model. From this research, there are several illustrations that the model for canceling Perdes regulated in the Village Law is a problem. Both from the aspect of the regulatory model and from the theoretical aspect.

Keywords: Village, Village Regulation, Cancellation, and Constitution

PENDAHULUAN

Jika merujuk pada Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (UU PPP), maka jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia dapat dibedakan antara peraturan yang berhirarki dan peraturan yang tidak diatur tata urutannya. Peraturan yang diatur hirarkinya terdapat pada Pasal 7 UU PPP. Di dalamnya, hirarki peraturan dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang (UU)

atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹

Klausul di Pasal 8 juga mengatur berbagai jenis dan bentuk peraturan di luar yang disebutkan dalam pasal 7 sebagai peraturan yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Salah satu yang disebut dalam Pasal 8 tersebut adalah Peraturan Desa (Perdes). Berbeda dengan UU No 10 Tahun 2004 yang menempatkan Perdes menjadi bagian dari Peraturan Daerah, Perdes menjadi bagian tersendiri dan secara otonom menjadi jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan².

Dari klausul di Pasal 8 UU PPP dapat disimpulkan bahwa keberadaan Perdes merupakan salah satu dari sekian banyak jenis peraturan perundang-undangan yang keberadaannya diakui oleh Undang-Undang. Pengaturan sebuah konten dan kualitas tertentu pada level Undang-Undang menunjukkan bahwa Perdes memiliki posisi yang penting dalam sistem perundang-undangan secara nasional. Apalagi, pengaturan Perdes pada UU PPP yang terbaru berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (UU 10/2004)³.

Pada UU 10/2004, peraturan desa dimasukkan menjadi bagian dari Peraturan Daerah (Perda)⁴. Posisi Perdes dalam UU PPP dipisahkan secara eksistensi dari Perda dan menjadi bagian tersendiri dari semua jenis peraturan perundang-undangan. Simplifikasinya, kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pembuat Perdes adalah kewenangan yang bersifat atributif⁵. Makna dari kewenangan Atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan (Perdes) yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/pemerintahan⁶.

Sebagai sebuah produk hukum yang berbentuk peraturan (*Regelling*) dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan⁷. Menurut Undang-Undang Desa, peraturan di tingkat desa terdapat tiga bentuk ; Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan

¹ "UU No. 12 Tahun 2011," Database Peraturan | JDih BPK, diakses 17 Juli 2023, <http://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>.

² Nandang Alamsah Deliarnoor, "Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 & Undang-undang No. 12 Tahun 2011," *Jurnal Sosial Politik* 2, no. 1 (1 Januari 2012), <http://jurnal.unpad.ac.id/jsp/article/view/4100>.

³ Deliarnoor.

⁴ "UU No. 10 Tahun 2004," diakses 15 Agustus 2023, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/40503/uu-no-10-tahun-2004>.

⁵ Hery Sutopo, "PELIMPAHAN SEBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN KEPADA KECAMATAN DI KABUPATEN SLEMAN" (Universitas Gadjah Mada, 2011), <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/54050>.

⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Alumni, 1997).

⁷ Zaka Firma Aditya dan Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)," *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (1 Juni 2018), <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>.

Kepala desa⁸. Dua jenis peraturan desa, yakni Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris desa terkait.

Mengingat Perdes menjadi bagian dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan, maka jenis pengujian dan pembatalannya juga akan mengikuti prosedur yang berlaku. Prosedur yang berlaku dalam konstitusi, adalah pola pembatalan suatu jenis perundang-undangan haruslah melalui mekanisme pengujian oleh lembaga peradilan. Jika jenis perturannya berupa Undang-Undang, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka pengujian melalui Mahkamah Konstitusi⁹. Berbeda dengan jenis peraturan yang seara hirarki berada di bawah Undang-Undang. Untuk semua jenis yang disebutkan terakhir, maka pembatalannya melalui Mahkamah Agung¹⁰. Apakah semua jenis peraturan tersebut bertentangan secara materiil ataupun menyalahi prosedur pembentukan (Formil).

Dalam beberapa norma hukum, baik di level Undang-Undang ataupun peraturan turunannya, pembatalan Perdes ternyata tidak melalui mekanisme yang diatur oleh konstitusi. Di Undang-Undang Desa mengatur bahwa pembatalan Perdes hanya melalui lembaga yang secara hirarki organisasi administrasi negara berada di atasnya. Level lembaga yang lebih tersebut adalah jabatan bupati¹¹. Hal itu tergambar di Pasal 115 butir e, yang dalam penjelasan pasal tersebut memuat pembatalan Perdes oleh bupati.

METODE PENELITIAN

Untuk menjamin dan mencapai kebenaran ilmiah maka suatu karya ilmiah haruslah menggunakan metodologi yang benar menurut kaidah-kaidah penulisan karya ilmiah. Menurut Bernard Arief Sidharta, penelitian hukum normatif dilakukan dalam rangka pengembangan teori hukum dan ilmu hukum¹². Berangkat dari pendapat ahli tersebut maka dalam karya ilmiah ini tipe penelitiannya adalah Yuridis-Normatif dalam rangka pengembangan teori hukum dan ilmu hukum dalam bidang peraturan perundang-undangan, lebih-lebih terkait pembentukan dan peraturan delegasi dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

⁸ "UU_2014_6.pdf," diakses 15 Agustus 2023, https://www.dpr.go.id/dokjdi/document/uu/UU_2014_6.pdf.

⁹ Setjen DPR RI, "J.D.I.H. - Undang Undang Dasar 1945 - Dewan Perwakilan Rakyat," diakses 16 Agustus 2023, <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>.

¹⁰ RI.

¹¹ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7," t.t.

¹² B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Mandar Maju, 1999).

Tipe penelitian yang bersifat Yuridis-Normatif dilakukan dengan cara melakukan kajian dari berbagai macam peraturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang (UU), literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang pada kemudian dihubungkan dengan persoalan yang menjadi pokok pembahasan¹³.

PEMBAHASAN

Problematik Pembatalan Perdes dimulai dari Pasal 115 butir e UU Desa hanya menyebut soal pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh Bupati/Walikota terhadap Peraturan Desa. Diksi yang digunakan dalam pasal tersebut hanya mengatur soal “pengawasan” dan “Evaluasi”. Tidak satupun ketentuan di dalam pasal tersebut yang mengatakan perihal pembatalan, termasuk pembatalan Perdes. Lalu, di dalam penjelasannya, pengawasan dan evaluasi juga termasuk pembatalan perdes. Artinya, perluasan pengaturan tersebut tidak di dapat dalam pasal, akan tetapi diperluas di dalam penjelesan. Singkatnya, Bupati/Walikota dapat membatalkan perdes. Dan norma pembatalan perdes tersebut dicantumkan dalam penjelasan, bukan dalam pasal. Di normanya, tidak ada ketentuan terkait pembatalan karena bunyinya hanya pengawasan dan evaluasi.

Simplifikasinya adalah penjelasan dalam UU Desa memuat norma baru. Padahal, jika menagacu pada UU PPP, dalam lampiran I nomor 178 UU¹⁴, mengatur soal diharamkannya penjelesan mengatur dan memuat norma baru yang terselubung. Hal yang bersifat terselubung saja tidak boleh diatur dan diperluas dalam penjelesan, apalagi untuk konten tertentu yang jelas-terang bertentangan dan merupakan hal berbeda dari apa yang terdapat dari ketentuan diatur di dalam pasal.

Anehnya, penjelasan UU Desa tersebut menjadi rujukan dalam PP dan Permen, yang menurut ketentuan lain di lampiran UU PPP nomor 177, sebuah penjelasan tidak boleh dijadikan dasar hukum. akan tetapi, PP dan Permen yang ada menjadikan penjelesan tersebut sebagai dasar hukum. Walaupun, tidak secara eksplisit disebutkan, akan tetapi di PP dan Permen tersebut juga menjadikan pembatal Perdes oleh Bupati/Walikota sebagai lembaga yang otoritatif dapat membatalkan Perdes.

Dalam lampiran I UU PPP, angka 177 disebutkan bahwa penjelasan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum. Di angka 178 secara eksplisit juga disebutkan bahwa penjelasan tidak boleh menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung

¹³ “Penelitian hukum / Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M | OPAC Perpustakaan Nasional RI,” diakses 16 Agustus 2023, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1409842>.

¹⁴ “UU No. 12 Tahun 2011.”

terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Lampiran ini menjadi batasan atas bentuk dan jenis apapun peraturan perundang-undangan secara umum agar tidak melewati ketentuan ini. Sebab, rujukan utama dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, ialah UU PPP.

Walaupun pengaturannya hanya terdapat dalam lampiran UU PPP, akan tetapi, ketika merujuk pada ketentuan dalam Pasal 57 ayat (2) UU PPP, menyatakan bahwa lampiran merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU. Artinya, lampiran UU PPP yang mengatur beberapa hal, tidak boleh dipisahkan karena antara lampiran dengan UU PPP adalah satu kesatuan yang terintegrasi.

Apalagi terdapat perbedaan yang begitu mencolok dan bertentangan secara diametral dengan ketentuan yang terdapat dalam konstitusi. Dalam konstitusi, model pembatalan produk hukum harus melalui lembaga peradilan; Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Dari sinilah terdapat beberapa prosedur yang berbeda. Apakah pengaturan dalam Undang-undang Desa tersebut dapat dibenarkan dengan menggunakan teori hukum *Lex Specialis Derogate Legi Generalis*, hukum yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum¹⁵. Tentu, hal tersebut tidak memenuhi kualifikasi dari asas *Lex Specialis Derogate Legi Generalis*, sebab asas tersebut berlaku minimal dari dua kondisi. Kondisi yang pertama adalah kondisi; level peraturan yang khusus tersebut sederajat dalam hirarki peraturan. Misalnya jenis peraturan yang khusus tersebut adalah Undang-Undang, maka jenis peraturan yang umum tersebut juga Undang-Undang. Kedua, antara peraturan yang khusus dan yang umum mengatur konten yang sama.

Dari kedua ketentuan di atas, Undang-Undang Desa tentu tidak selevel dengan Undang-Undang Dasar. Sederajatnya, klausul tentang pembatalan Perdes yang berbeda dengan ketentuan di dalam konstitusi tidak dapat diterapkan asas *Lex Specialis Derogate Legi Generalis*. Namun, apakah betul terjadi kesalahan dalam pengaturan dalam pengaturan pembatalan tersebut, hal inilah yang akan dijawab dalam penelitian ini.

Dilihat dari optik teori pengujian, maka pembatalan peraturan desa mengikuti salah satu dari ketiga teori *maxim*. Dalam teori tersebut, pengujian sebuah produk hukum mengenal tiga bentuk; legislatif review, eksekutif review dan yudikatif review¹⁶.

¹⁵ "IMPLEMENTASI ASAS LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA | Agustina | Masalah-Masalah Hukum," diakses 18 Agustus 2023, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11468>.

¹⁶ Bagas Novantyo Wibowo, Lita Tyesta Alw, dan Untung Sri Hardjanto, "KEWENANGAN EXECUTIVE REVIEW OLEH BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PENATAAN REGULASI," *Diponegoro Law Journal* 10, no. 1 (31 Januari 2021): 69–82, <https://doi.org/10.14710/dlj.2021.29852>.

Legislatif review merupakan pembatalan suatu kaidah hukum yang dilakukan oleh lembaga pembuatnya. Pembatalan atau review sebuah peraturan perundang-undangan oleh lembaga penerbit asal bisa dilakukan dengan cara mencabut produk legislasi yang ada atau dengan model mengganti dengan produk hukum yang terbaru.

Produk hukum yang dimaksud adalah semua jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga mana saja, baik lembaga eksekutif, yudikatif maupun oleh lembaga legislatif. Walaupun, ditinjau dari aspek pilihan katanya menggunakan diksi legislatif, bukan berarti teori peninjauan kembali di unsur ini terbatas hanya pada produk norma hukum lembaga legislatif.

Maksud dari pilihan kata tersebut bermakna bahwa lembaga yang berwenang untuk membuat dan menerbitkan suatu produk perundangan undangan. Itu artinya, otoritas pembuat juga memiliki kewenangan untuk dapat meninjau kembali produk hukum yang dibuat. Misalnya sebuah Peraturan Pemerintah (PP) yang lama diganti dan dicabut dengan PP terbaru.

Teori yang kedua adalah eksekutif review. Dalam teori ini, kualifikasinya adalah lembaga yang secara struktur organisasi berada pada jenjang yang lebih tinggi dari lembaga yang menerbitkan produk hukum secara hirarkis. Pada aspek ini, maka lembaga dengan level jenjang lebih tinggi dapat membatalkan sebuah produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga di bawahnya.

Hal ini tergambar dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya sebuah keputusan Bupati dapat ditinjau ulang oleh gubernur dan keputusan gubernur dapat dilakukan pengawasan dan pembatalan oleh pemerintah pusat. Hanya saja, kewenangan oleh lembaga di atasnya tersebut sudah tidak berlaku secara universal. Terdapat beberapa klausul baru pasca putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-undang Pemerintah Daerah. Bentuk produk hukum yang dapat dilakukan peninjauan kembali oleh lembaga atasan hanya untuk produk hukum berupa *besickhing*. Jenis yang lain selain *besickhing* mengalami kebaruan seperti yang sudah disebutkan di atas.

Selain soal yang berkenaan dengan model "review" produk hukum, menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat pula ketentuan mengenai "pra review". Pra review adalah ketentuan yang mengamanatkan kepada lembaga atasan untuk dapat menunjukkan kembali suatu produk

hukum yang diterbitkan oleh lembaga bawahan. Akan tetapi, kualitas yang harus terpenuhi adalah sebelum produk hukum itu terbit dan terpublikasi secara umum¹⁷.

Tepatnya, kewenangan melakukan review berada pada tahap rancangan norma. Pada tahap ini, semua lembaga atasan dapat melakukan kerja-kerja review. Hal tersebut dapat tergambar misalnya pada ketentuan yang mengatur soal perencanaan tata ruang wilayah. Dalam peraturan ini, terdapat klausul persetujuan substansi yang kewenangannya melekat pada lembaga atasan terhadap semua produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga bawahan.

KESIMPULAN

Dari penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa pembatalan Perdes yang diatur dalam UU Desa bermasalah. Mekanisme tersebut bermasalah mulai dari ketentuan yang hanya di atur dai dalam penjelesan sebuah pasal dan bukan berada pada level bab atau pasal maupun ayat dalam Undang-Undang. Problematik lainnya adalah tidak hanya terdapat dalam norma, melainkan bertentangan dengan asas atau teori, sebab tidak ada satupun teori yang mendukung hal tersebut. Termasuk juga teori tentang asas *Lex Specialis Derogate Legi Generalis* karena sifatnya yang tidak memenuhi kualifikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal undang-undang* (Rajawali Pers, 2010).
- Manan, Bagir & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Alumni, 1997).
- Sidharta, B Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Mandar Maju, 1999).
- Sutopo, Hery, *PELIMPAHAN SEBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN KEPADA KECAMATAN DI KABUPATEN SLEMAN* Universitas Gadjah Mada, 2011) [unpublished].
- Aditya, Zaka Firma & Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)" (2018) 9:1 negara huk, online: <<http://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/976>>.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang* (Rajawali Pers, 2010).

Deliarnoor, Nandang Alamsah, “Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 & Undang-undang No. 12 Tahun 2011” (2012) 2:1 Jurnal Sosial Politik, online: <<http://jurnal.unpad.ac.id/jsp/article/view/4100>>.

Wibowo, Bagas Novantyo, Lita Tyesta Alw & Untung Sri Hardjanto, “KEWENANGAN EXECUTIVE REVIEW OLEH BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PENATAAN REGULASI” (2021) 10:1 Diponegoro Law Journal 69–82, online: <<https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/29852>>.

RI, Setjen DPR, “J.D.I.H. - Undang Undang Dasar 1945 - Dewan Perwakilan Rakyat”, online: <<https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>>.

“IMPLEMENTASI ASAS LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA | Agustina | Masalah-Masalah Hukum”, online: <<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11468>>.

“Penelitian hukum / Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M | OPAC Perpustakaan Nasional RI.”, online: <<https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1409842>>.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

“UU No. 10 Tahun 2004”, online: <<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/40503/uu-no-10-tahun-2004>>.

“UU No. 12 Tahun 2011”, online: *Database Peraturan | JDIH BPK* <<http://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>>. *UU_2014_6.pdf*.